

Damit wird auf Dauer unter Vermeidung von Verkehrsluxus ein sinnvoll aufeinander abgestimmtes Infrastruktursystem erreicht, wie es sich die Bundes-Verkehrswege-Planung zum Ziel gesetzt hat.

5. Die Befolgung der dargelegten Thesen würde auch dazu führen, daß die Infrastrukturpolitik verkehrspolitische Kriterien zugrundelegen könnte, nicht aber – wie zur Zeit – infolge ihrer Haushaltsabhängigkeit finanzpolitischen Zwängen unterworfen wäre, die zudem die Gefahr von Diskontinuität der Investitionen mit sich bringen.

Finanzierungsprobleme des öffentlichen Personennahverkehrs

VON HANS-GEORG LANGE,
Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Köln

I. Ausgangslage

Dies ist die Ausgangslage: Die wirtschaftliche und finanzielle Situation der ÖPNV-Unternehmen hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert. Die ungedeckten Fehlbeträge der im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe zusammengeschlossenen Unternehmen haben sich wie folgt entwickelt:

1970:	0,670 Mrd. DM
1971:	0,971 Mrd. DM
1972:	1,162 Mrd. DM
1973:	1,259 Mrd. DM
1974:	1,574 Mrd. DM
1975:	rd. 1,8 Mrd. DM.

Die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn weist folgende Entwicklung auf:

1970:	1,80 Mrd. DM
1971:	2,43 Mrd. DM
1972:	2,81 Mrd. DM
1973:	3,06 Mrd. DM
1974:	3,50 Mrd. DM.

Die Bundesleistungen für die Deutsche Bundesbahn insgesamt sind von 881,8 Mio. DM im Jahre 1960 auf 9,263 Mrd. DM im Jahre 1974 gestiegen.

Bewertbar werden diese Zahlenverhältnisse erst, wenn man sich vergegenwärtigt, daß (1974) 4,7 Mrd. Fahrgästen der VÖV-Unternehmen, also der überwiegend kommunalen Nahverkehrsträger, nur 1,5 Mrd. Nahverkehrsfahrgäste der Bundesbahn gegenüberstehen.

Die Hauptursachen für diese bedrohliche Entwicklung sind:

- der sprunghafte Anstieg der Lohnkosten, der die personalintensiven ÖPNV-Unternehmen besonders stark traf,
- eine Tarifpolitik, die sich den Kostensteigerungen nicht angepaßt hat, was allerdings den Verkehrsunternehmen selbst nur zu einem Teil angelastet werden kann, da eine Vollkostendeckung über den Fahrpreis nie möglich sein wird,
- die stetige Zunahme der Motorisierung zu Lasten des Ausnutzungsgrades des ÖPNV.

II. Sanierungskonzept des Bundesverkehrsministers und Kritik der Städte

Der Bundesverkehrsminister erklärte erstmals in seiner Eröffnungsrede des Kongresses »Verkehr in Ballungsräumen« im September 1974 in Berlin, die Organisation des ÖPNV in Richtung auf eine stärkere Regionalisierung und seine wirtschaftlichen Bedingungen

müßten verbessert werden. Einige in der Planung entwickelte Zielvorstellungen müßten Korrekturen erfahren, und die Probleme der Folgekosten der Investitionen müßten stärker ins Bewußtsein gerückt werden. Hier sollte von den Ländern und Gemeinden sorgfältig die »betriebswirtschaftliche Meßlatte« angelegt werden. Dies gab dem Hauptausschuß des Deutschen Städtetages Anlaß, sich Ende November 1974 mit der Nahverkehrspolitik des Bundes zu beschäftigen und in einer EntschlieÙung seine Sorge und seine Forderungen zum Ausdruck zu bringen. Der Kernsatz der EntschlieÙung lautete: »Die deutschen Städte bestehen darauf, daß die Bundesregierung an ihrer Grundlinie ihrer Verkehrspolitik festhält, die Mitverantwortung für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Städten ohne Einschränkung anerkennt und zur Entlastung der Städte vom Individualverkehr auch durch den Nahverkehr der Bundesbahn beiträgt.«

Anfang Dezember 1974 legt der Bundesverkehrsminister seine unternehmenspolitischen Zielvorgaben für den Vorstand der Deutschen Bundesbahn der Öffentlichkeit vor. Aus kommunaler Sicht sind insbesondere folgende Aussagen bedeutsam:

- »1. Die Kosten für die Verkehrsleistungen müssen grundsätzlich durch eigene Erträge gedeckt werden. Leistungen, deren Kosten nicht durch eigene Erträge gedeckt werden und wegen politischer Auflagen erbracht werden müssen, sind durch entsprechende Zahlungen des Veranlassers zu decken.
2. Langfristig konzentriert die DB sich auf ihre Aufgabe als Fernverkehrsunternehmen.
3. Die gesamte Leistungsstruktur ist zu überprüfen. Langfristig sollten Leistungen nur beibehalten werden, die
 - wirtschaftlich vertretbar zu betreiben sind,
 - oder im Rahmen politischer Auflagen betrieben werden müssen.
4. Es ist zu prüfen, wieweit die Schienenpersonennahverkehrseinrichtungen in den Verdichtungsräumen in bestehende bzw. sich bildende Verkehrsverbände voll integriert werden können. Die Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr ist zu verbessern. Neue Maßnahmen können nur nach vorheriger Prüfung der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit verantwortet werden.«

Der Deutsche Städtetag formulierte Anfang dieses Jahres seine Kritik an diesen Zielvorgaben vor der Presse wie folgt:

»Die Städte wehren sich gegen die Absicht des Bundesverkehrsministers, die Bundesbahn »langfristig« als Fernverkehrsunternehmen zu verstehen. Die Eisenbahn ist in Deutschland ein integriertes Schienenverkehrssystem, das auf derselben Infrastruktur Nah-, Bezirks- und Fernverkehrsleistungen erbringt. Darin liegt der Vorzug und die Besonderheit dieses Systems. Eine Entwicklung der Bundesbahn zu einem reinen Fernverkehrsunternehmen ist weder verkehrswirtschaftlich noch von der Technik her zu rechtfertigen. Die Ausgliederung des Nahverkehrs aus der Bundesbahn und die Bildung von regionalen Verkehrsträgern für den gesamten Nahverkehr unter Verantwortung der Länder und Gemeinden würde zur Einrichtung von »Ländernahverkehrsbahnen« neben den Fernverkehrsstrecken der Bundesbahn führen. Voneinander unabhängige »Verkehrsregionen« würden im Zeitalter der europäischen Verkehrspolitik neue nur schwer überwindbare Grenzen der Nahverkehrsbedienung zwischen den Teilräumen der Bundesrepublik aufrichten, die an die Anfänge des Eisenbahnwesens erinnern müßten. Das sich ergebende Leistungsprofil der Bundesbahn einschließlich ihres Engagements im Nah-

verkehr muß vom Bund finanziell gesichert werden. Wo eine Kostendeckung nicht erreicht wird, hat der Bund als Eigentümer und Inhaber der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis über sein Sondervermögen Bundesbahn allein dafür einzustehen.«

Ein klärendes Gespräch zwischen dem Bundesverkehrsminister und dem Präsidium des Deutschen Städtetages am 30. Januar 1975 führte zu der gemeinsam getragenen Feststellung, daß es gelte,

- in den Ballungsgebieten leistungsfähige, attraktive und wirtschaftliche Verkehrssysteme zu erhalten bzw. zu schaffen,
- durch optimale Organisationsformen für die Planung, Bauausführung und Betriebsführung mit geringstem Kostenaufwand den größtmöglichen volkswirtschaftlichen Nutzen zu schaffen,
- die Verkehrsplanungen rechtzeitig und ausreichend mit allen sonstigen kommunalen und staatlichen Planungen für öffentliche Einrichtungen und auf dem Gebiet der Raumordnung und Stadtentwicklung zu koordinieren,
- alle öffentlich-rechtlichen Planungen auf diesem Gebiet durch mittelfristige, aufeinander abgestimmte Finanzpläne aller Gebietskörperschaften abzusichern,
- im öffentlichen Bewußtsein, aber auch bei den Beschäftigten des öffentlichen Personennahverkehrs die Einsicht zu stärken, bei gemeinwirtschaftlicher Aufgabenstellung den Zwang zur wirtschaftlichsten Betriebsführung nicht zu vernachlässigen,
- allen vernünftigen Zusammenschlüssen von Verkehrsträgern mit unterschiedlicher Rechtsform, insbesondere Verkehrsverbänden und Verkehrsgemeinschaften jede mögliche öffentliche Hilfe zu gewähren.

III. Beitrag der Städte zur Lösung der Verkehrsfinanzierungsprobleme

1. Untersuchung über die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen

Unter dem Druck wachsender finanzieller Beanspruchung in allen Bereichen prüfen auch die Städte seit den ersten Auswirkungen der augenblicklichen Wirtschaftsrezession verstärkt Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer Einnahmen und zur Verringerung von Deckungslücken durch Beschneidung der Ausgaben. Selbstverständlich wird dabei der öffentliche Personennahverkehr, der den Städten Zahlungen in Milliardenhöhe abverlangt, von den Überlegungen zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen nicht ausgeklammert. Da sich die Einnahmen der Gemeinden nicht nur aus Steuern und staatlichen Finanzzuweisungen zusammensetzen, sondern zu einem hohen Anteil (etwa 40%) auch aus sonstigen Abgaben, nämlich Beiträgen und Gebühren, sowie aus privatrechtlichen Entgelten resultieren, hat sich das Präsidium des Deutschen Städtetages Ende 1974 mit der Politik der Entgelte, Preise und Tarife für Leistungen der Städte und ihrer Unternehmen beschäftigt. Bei der Beratung ging es im wesentlichen darum, in die Gebühren- und Entgeltspolitik mehr Rationalität zu bringen und die Frage zu prüfen, ob für einzelne Gebiete, insbesondere auch für den Bereich Verkehr, Kriterien aufgestellt werden können, die für alle Städte gleichermaßen gelten. Aus diesem Grunde hat das Präsidium die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages beauftragt, gemeinsam mit dem Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe eine Erhebung über den bei den einzelnen Verkehrsbetrieben sich allein aus den Fahrgeldeinnahmen ergebenden Kostendeckungsgrad anzustellen sowie in Zusammenarbeit mit dem Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe den Versuch zu unternehmen, eine Empfehlung zur Tarifharmonisierung der Verkehrstarife unter Berücksichtigung unterschiedlicher Größenordnungen und

Strukturen zu entwerfen und Lösungsmöglichkeiten für die Defizitabdeckung aufzuzeigen.

2. Ergebnisse der Erhebung

Das Ergebnis der Untersuchung über die wirtschaftliche Lage der kommunalen Verkehrsunternehmen ist dem Präsidium und dem Hauptausschuß des Deutschen Städtetages am 10. Juni 1975 in Berlin vorgelegt worden. Wichtigste Feststellung dabei war, daß sich der Kostendeckungsgrad bei allen VÖV-Unternehmen im Jahre 1973 noch auf 64% belief und 1974 auf 59% zurückging. Aus der Untersuchung ergibt sich ferner, daß im Jahre 1973 im Durchschnitt je Beförderungsfall ein zur Kostendeckung erforderlicher Betrag von 85 Pf (1974 = 94,3 Pf) hätte gezahlt werden müssen. Diesen tatsächlichen Kosten steht eine Nettoeinnahme je Beförderungsfall von nur 54 Pf (1974 = 56 Pf) gegenüber. Für 1973 ist somit eine Unterdeckung je Beförderungsfall von 31 Pf und für 1974 eine Unterdeckung von 38,3 Pf festzustellen. Weiter ist aus der durchgeführten Erhebung ersichtlich, daß sich — bezogen auf den Beförderungsfall — nur bei den Einzelfahrausweisen Aufwendungen und Erträge in etwa ausgleichen.

Hier ergibt sich für 1973 ein Kostendeckungsgrad von 97,8%. Bei den Beförderungsfällen auf Sammelfahrausweisen senkt sich der Kostendeckungsgrad auf rd. 77% und nimmt weiter bei den allgemeinen Zeitkarten auf rd. 54% ab. Bei den Fahrausweisen für Schüler, Studenten und Auszubildende beträgt der Betrag je Beförderungsfall nur noch rd. 31 Pf, so daß der Kostendeckungsgrad sich auf 37% vermindert.

3. Konsequenzen aus der Untersuchung

Aus den Ergebnissen dieser Untersuchung sind die Städte bereit, die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Allerdings muß dabei der inzwischen allseits anerkannte Grundsatz beachtet werden, daß der gemeinwirtschaftliche Nutzen, den öffentlicher Personennahverkehr bringt, nicht dem Benutzer angelastet werden kann. Die Frage, welche Haushalte hier anzusprechen und welche Finanzierungssysteme dafür zu entwickeln sind, ist im Fluß. Sie ist aber nur Teil einer Scheindiskussion; denn aufgebracht werden müssen die Kosten individuell oder kollektiv über kommunale, Länder- oder Bundeshaushalte, die ineinander und über das Besteuerungssystem so verflochten sind, daß hier eigentlich Systemüberlegungen angestellt werden müssen.

4. Verbesserung der Einnahmeseite

Auch für die Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs muß wie für jedes Wirtschaftsunternehmen der Grundsatz gelten, daß aus den Erlösen (Fahrgeldeinnahmen) zumindest die Kosten gedeckt werden sollen. Ist eine Kostendeckung über die Fahrpreise nicht erreichbar, so kann die Lücke nur geschlossen werden durch die ausgewogene Kombination der drei Möglichkeiten, nämlich

1. Fahrpreiserhöhungen,
2. Betriebseinschränkungen,
3. Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.

Es ergeben sich zwangsläufig »gemeinwirtschaftliche Leistungen«, wenn der Markt bestimmte Tarifüberschreitungen nicht zuläßt und trotzdem das bisherige Leistungsangebot aufrechterhalten werden soll. Nach meiner Auffassung sollte den Verkehrsunternehmen klar gesagt werden, wie hoch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Hinblick auf die Gesamtkosten sein dürfen. Die Aussage müßte also lauten: Der Kosten-

deckungsgrad soll mindestens x% betragen. Ist eine solche Festlegung erfolgt, kann der Tarif nach vorgegebenen Grundsätzen für die Fahrpreisbildung kalkuliert werden. Die Überlegungen beim Deutschen Städtetag, der steigenden Defizite durch eine Anpassung und Vereinheitlichung der Verkehrstarife Herr zu werden, sind noch im Fluß. Meine Andeutungen zeigen aber, daß die Städte ebenso wie der Bundesverkehrsminister bemüht sind, hier kein »Faß ohne Boden« entstehen zu lassen.

5. Beachtung der Folgekosten

Wie Sie wissen, wird die Höhe der für den Gemeindeverkehr zweckgebundenen Mittel aus der Mineralölsteuer, mit denen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs und kommunale Straßenbaumaßnahmen gefördert werden, für die kommenden Jahre geringer eingeschätzt, als man früher noch annahm. Dies führte Anfang dieses Jahres zu einer Überprüfung, d. h. Einschränkung der Programme. Aber auch auf die mit dem Begriff »Folgekosten« verbundene Problematik hat der Bundesverkehrsminister in letzter Zeit immer wieder hingewiesen. Hierunter ist zu verstehen, daß technisch perfekte, mit hoher Kapazität ausgestattete Nahverkehrssysteme zwangsläufig einen gegenüber den vorhandenen konventionellen Einrichtungen höheren Betriebskostenaufwand erfordern. Auch der Deutsche Städtetag hat schon vor langer Zeit darauf hingewiesen, daß es ein Irrtum sei, wenn man glaube, mit den Ausbaumaßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs zu einer Betriebskostensenkung zu gelangen.

Inzwischen hat sich herausgestellt, daß die Annahmen hinsichtlich

- des Bevölkerungswachstums und
- der Möglichkeit, die Siedlungsstruktur schnell auf die neuen Systeme auszurichten (Konzentration an den Haltpunkten)

sich nicht realisieren werden. Damit sind auch die Erwartungen weitgehend zerstört, daß die neuen Systeme ein so hohes Mehraufkommen an Verkehr (Verlagerung vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr) mit sich bringen würden, daß dadurch die höheren Betriebskosten ausgeglichen werden könnten.

Ein Überdenken der vorliegenden Ausbaukonzepte ist daher sicherlich erforderlich. Den Städten wird in diesem Zusammenhang oft vorgeworfen, daß sie es gewesen seien, die mit unrealistischen Annahmen hypertrophe Systeme verlangt hätten. Dem muß entgegengehalten werden, daß die Städte zunächst an kleine und überschaubare Maßnahmen herangegangen sind. Es sind die Technokraten bei Bund, Ländern, Planungsgemeinschaften und Verkehrsunternehmen gewesen, die die Städte in diese Richtung gedrängt haben. Das Land Nordrhein-Westfalen ist sogar so weit gegangen, einzelne Städte zum Abbruch oder zur Veränderung gerade geschaffener kreuzungsfreier Schnellbahnsysteme zu veranlassen, weil sie den weiter gespannten Konzepten des Landes nicht entsprachen. Eine Überprüfung der Programme kann den Städten daher nur recht sein. Im übrigen bin ich überzeugt, daß sich demnächst bei Vorlage des Folgekostenberichts durch die Bundesregierung im Parlament Anfang Januar 1976 zeigen wird, daß den sog. Folgekosten zwar eine nicht gering zu veranschlagende Bedeutung beizumessen ist, daß sie aber längst nicht so hoch sind, wie manche Skeptiker angenommen haben. Wie aus Kreisen des Bundesverkehrsministeriums zu erfahren ist, betragen die Folgekosten aus der Inbetriebnahme der Investitionen (Preisbasis 1973) knapp 5% der Gesamtverluste (mit Investitionen). Die Probleme, die sich aus den »Altdefiziten« der heute schon be-

stehenden Verkehre ergeben, bleiben also viel bedeutsamer als die Folgekosten neuer Anlagen.

6. Konzept der Regionalisierung

Lassen Sie mich nun noch auf die ursprünglichen Vorstellungen des Bundesverkehrsministers zur Schaffung von regionalen Nahverkehrsverbänden eingehen. Naturgemäß sind die Städte hiervon besonders stark betroffen. Der Vorschlag des Bundesverkehrsministers, den Nahverkehr insgesamt, also möglichst auch unter Einschluß des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn, jedenfalls soweit er verkehrlich und technisch unabhängig von den anderen Verkehrszweigen der Deutschen Bundesbahn ist, auf regionale Verkehrsträger zu überführen, erklärt sich in erster Linie aus der katastrophalen Finanzsituation der Deutschen Bundesbahn. Als Begründung für den Vorschlag wird angeführt, daß es einer rationalen öffentlichen Ausgabenwirtschaft entspräche, wenn derjenige, der den Umfang der Leistung bestimme, auch für den Aufwand eintreten müsse. Heute stellen die kommunalen Gebietskörperschaften namentlich an den Nahverkehr der Bundesbahn Anforderungen, die sich z. T. nur damit erklären ließen, daß diese Körperschaften den damit verbundenen Aufwand nicht zu tragen hätten. Auch wird angeführt, es sei nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen besser, wenn Entscheidungen örtlicher Auswirkung auch am Ort getroffen würden. Es sei nicht richtig, das Nahverkehrsvolumen — etwa der S-Bahn des Ruhrgebietes — im Vorstand der Bundesbahn in Frankfurt zu entscheiden. Deshalb solle in Anlehnung an bestimmte Vorbilder in Großbritannien und Schweden der Nahverkehr in die Verantwortung regionaler Verkehrsgesellschaften gegeben werden. Damit sei nicht notwendig ein Rückzug des Bundes aus der finanziellen Mitverantwortung beabsichtigt.

Das Konzept regionaler Verkehrsgesellschaften in kommunaler Trägerschaft ist im Grundsatz erwägenswert, wenn auch für die Städte schon deswegen nicht unproblematisch, weil eine Verselbständigung derartiger Träger, auch wenn sie formal in kommunaler Hand sind, zu befürchten wäre. Beispiele aus der Energieversorgung beweisen dies. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben den Nahverkehr nicht um seiner selbst wegen in ihre Verantwortung genommen. Sie betreiben Nahverkehr und wollen dies auch in Zukunft tun, weil die Gestaltung des Nahverkehrssystems in integralem Zusammenhang mit den übrigen Entscheidungen der Stadtentwicklung und der regionalen Entwicklung steht. Neben der Siedlungsplanung, der Politik der Verteilung der Arbeitsstätten in einem Raum und des Ausbaus der Verkehrswege für den Wirtschafts- und Individualverkehr bildet der öffentliche Personennahverkehr einen unverzichtbaren und integralen Bestandteil der zusammenfassenden Planung der kommunalen Entwicklung und der zur Herbeiführung dieser Entwicklung notwendigen Maßnahmen. Diesem Gesichtspunkt stünde eine sektorale Verselbständigung des Nahverkehrs entgegen.

Die Städte sind dennoch bereit, die verschiedenen Regionalisierungskonzepte für den Nahverkehr ohne Vorbehalt zu prüfen. Dabei gehen sie davon aus, daß die ursprüngliche Erwägung, auch Schienenverkehrsleistungen der Deutschen Bundesbahn in regionale Trägerschaft zu überführen, heute nicht weiterverfolgt wird. Dies würde nämlich bedeuten, die örtliche Integration des Nahverkehrs um den Preis der Desintegration des technisch und betriebswirtschaftlich verflochtenen und bundesweiten Verkehrs des Schienenverkehrssystems zu erringen.

Der Nahverkehr der Bundesbahn stellt typischerweise die Brücke zwischen verschiedenen Nahverkehrsregionen um die großen Städte und in den Verdichtungsräumen dar. Er

verbindet überdies die Entwicklungsschwerpunkte des flachen Landes untereinander und mit den Oberzentren bzw. Verdichtungsräumen. Die sich hier ergebenden Probleme sind nach meiner Auffassung noch nicht zu Ende gedacht. Dies gilt namentlich auch für die finanziellen Konsequenzen und die im Rahmen der vorgegebenen bundesstaatlichen Finanzverfassung gegebene Umverteilungsmöglichkeit. Nach der gegebenen Rechtslage muß daran festgehalten werden, daß die Bundesbahn auch Nahverkehrsträger ist, gemessen an der Zahl der beförderten Personen sogar mit 90% ihrer Personenverkehrsleistung und, daß der Bund für diese Leistung finanziell einzustehen hat.

Als Mittel der regionalen Zusammenführung von Nahverkehrsleistungen steht nach wie vor der Verkehrsverbund und die Verkehrsgemeinschaft im Vordergrund, ein System also, bei dem die einzelnen beteiligten Unternehmen ihre unternehmensmäßige Selbständigkeit behalten, aber über Einnahmeaufteilungsregelungen untereinander verbunden sind und dem Benutzer gegenüber als einheitliches System mit gemeinsamen Fahrplan und gemeinsamen Tarif auftreten.

7. Zusammenlegung der Busdienste des Bundes

In diesem Zusammenhang sind auch die neueren Vorschläge des Bundesverkehrsministers zu erwähnen, die Omnibusdienste von Bahn und Post nun endlich zusammenzufassen, sie aber zugleich in regionalen Gesellschaften unter einer Bundesholding aus beiden Unternehmen auszugliedern. Natürlich stellt die Zusammenfassung der Busdienste einen Fortschritt dar. Ob diese regionalen Gesellschaften angesichts ihrer Abhängigkeit von ihrer Holding, die jeden Einnahmefehlbetrag — und davon müssen wir ausgehen — zu genehmigen hat, wirklich soviel selbst mehr tun können, als bisher die Bundesbahn- und Oberpostdirektionen, steht noch sehr dahin. Von der Seite der Städte ist in diesem Zusammenhang überdies darauf hinzuweisen, daß in manchen hochverdichteten Verkehrsregionen die vollständige Überlassung des nicht schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs an die kommunalen Verkehrsträger die bessere Lösung darstellen würde. Ich sage dies selbst in Anbetracht der sich daraus ergebenden Finanzierungsverantwortung.

8. Finanzierungsmöglichkeiten gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Ich möchte zum Abschluß noch auf die Frage der Finanzierungsmöglichkeiten für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen eingehen. In diesem Zusammenhang wird unter Hinweis auf gewisse Regelungen in Wien und in Paris immer wieder die Einführung einer zweckgebundenen Nahverkehrsabgabe zur Abdeckung der Investitions- und/oder Betriebskosten des Nahverkehrs vorgeschlagen. Auch der Bundesverkehrsminister hat im vergangenen Herbst eine Andeutung in diese Richtung gemacht. Gemeinhin wird dabei an die Erhebung eines bestimmten Betrages pro Beschäftigten bei den Arbeitgebern gedacht. Denkbar wäre auch eine Ausgestaltung als Realsteuer auf den Grundbesitz, bemessen nach der Anzahl der auf dem Grundstücke wohnenden/arbeitenden Menschen oder die Erhebung einer allgemeinen Kopfsteuer für den Nahverkehr. Die Zweckmäßigkeit einer derartigen Abgabe müßte unter

- gesellschaftspolitischen,
- volks- und regionalwirtschaftlichen und
- rechtlichen

Gesichtspunkten erfolgen.

Gesellschaftspolitisch erschiene die Erhebung einer Nahverkehrsabgabe als Realsteuer

oder als Kopfsteuer unvertretbar, weil sie die sozial Schwächsten relativ am stärksten belasten würde. Demgegenüber würde es zunächst einleuchten, daß die Unternehmen für Vorteile, die sie aus öffentlichen Maßnahmen – wie einem verbilligten Nahverkehr – ziehen, direkt in Anspruch genommen werden sollen. Schon bei der Beurteilung des Vorteils für die Unternehmen könnten allerdings bereits Bedenken entstehen. Geht man überdies davon aus, daß mit der Schaffung von Nahverkehrsverbindungen Standortpolitik aus übergeordneten Gesichtspunkten betrieben wird, so erscheint die Zurechnung in der Form einer besonderen Abgabe gegenüber den Unternehmen kaum zu rechtfertigen.

Volks- und regionalwirtschaftlich wäre zu beachten, daß derzeit eine ganze Anzahl von spezifischen Abgaben für Unternehmen eingeführt oder diskutiert wird. Es liegt in der Natur derartiger zweckgebundener Abgaben, daß sie nur den jeweiligen Abgabezweck berücksichtigen. Im Gegensatz zu nach Leistungsfähigkeit erhobenen Steuern, können diese Abgaben daher in ihrer unbeabsichtigten Addition zu einer Belastung von Unternehmen führen, die die Arbeitsplätze gefährdet. Würde man die Nahverkehrsabgabe in unterschiedlicher Höhe je nach dem Aufwand in einzelnen Städten bzw. Regionen erheben, so würde sie den Effekt haben, daß Unternehmen jeweils gerade aus den Räumen hoher Belastung, d. h. aus Regionen guten Nahverkehrs abwandern würden. Die Unternehmen würden einen Anreiz erhalten, möglichst dort hinzugehen, wo bisher wenig öffentlicher Nahverkehr angeboten wird. Das Ergebnis wäre eine Standortwahl, die regional- und stadtplanerisch wie verkehrsplanerisch unerwünscht wäre.

Unter rechtlichen Gesichtspunkten stellt sich die Nahverkehrsabgabe als eine Steuer dar, die ohne Grundgesetzänderung als Gemeindesteuer nicht eingeführt werden kann. Eine Ausgestaltung als »Beitrag« im Sinne der Kommunalabgabengesetze käme nur für Investitionen in Betracht. Dabei müßte jedem Grundstück sein spezieller Nutzen aus der Investition nachweisbar zugerechnet werden. Die hierbei entstehenden Schwierigkeiten erscheinen kaum lösbar.

Aus diesen Gründen bietet eine als Sondersteuer oder als »Beitrag« ausgestaltete Nahverkehrsabgabe auch nicht den Ansatz einer Lösung der Finanzierungsprobleme des öffentlichen Personennahverkehrs.

Als weitere Variante ist kürzlich vorgeschlagen worden, die traditionellen Fahrscheine abzuschaffen und nur noch Teilnahmeausweise (Clubkarten) auszugeben. Die Mitgliedsbeiträge, die je nach Stadt, Region usw. unterschiedlich sein können, würden monatlich mittels Abbuchung erhoben. Modellrechnungen haben ergeben, daß der Monatspreis etwa in Düsseldorf bei rund 25 DM liegen würde, wenn alle, die jetzt regelmäßig das Nahverkehrsunternehmen benutzen, Clubmitglieder würden. Daneben soll es für Ausnahmemitglieder Tageskarten zum Preis von etwa 5 DM geben.

Einen sehr interessanten Vorschlag hat in diesem Zusammenhang *Frohmund Grünärml* in seinem Buch »Der innerstädtische Verkehr« vorgelegt, in dem er das System der Clubkarten mit einer Eintrittsgebühr des Individualverkehrs für die Innenstadtbereiche kombinieren möchte. Die Eintrittskarte – als Einzelkarte oder als Monats- bzw. Jahreskarte – würde sowohl für die Fahrt mit dem Individualfahrzeug in die Innenstadtbereiche gelten als auch als Netzkarte für das gesamte öffentliche Personennahverkehrsnetz des Gebietes. Damit würde für den einzelnen Benutzer die Entscheidung, ob er ganz oder teilweise den öffentlichen Nahverkehr – etwa auf dem Wege zur Arbeit – benutzt, nicht mehr zur Geldfrage. Man könnte z. B. mit derselben Karte am Tage zur Arbeit

fahren und am Abend im eigenen Wagen die Stadt besuchen. Von der Idee her ist dies meines Erachtens eine sehr schlüssige Konzeption, wenngleich schon die Kontrolle des Individualverkehrs – gedacht ist an Plaketten – bei der Einfahrt in die Innenstadtbereiche nicht ohne elektronischen oder personellen Aufwand zu machen ist. Überdies müßten wir uns wohl damit abfinden, daß, so vernünftig derartige Lösungen von der ökonomischen Theorie her sein mögen, sie doch aus überwiegend psychologischen Gründen bei uns derzeit kaum durchsetzbar sind.

Es wird daher bei den konventionellen Lösungen zur Abgeltung nicht aus Tarifeinnahmen zu deckender Kosten des Nahverkehrs (»Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen«) bleiben müssen, was eine von den Städten angestrebte Vereinheitlichung der Tarifstrukturen nicht ausschließt, sondern sie vielmehr für überregionale und einheitliche Abgeltungsregelungen voraussetzt. Im übrigen wird mit der zunehmenden Schaffung von Verkehrsgemeinschaften und -verbänden eine Lösung der vorstehenden Problematik immer dringlicher.